



Matthias Furkert, Michael Zarth

Sicherung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum durch Kooperation?



Städte und Gemeinden arbeiten seit jeher auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge zusammen. Diese Zusammenarbeit erfolgt nicht nur zwischen einzelnen Kommunen oder zwischen einer Stadt und ihrem unmittelbaren Umland, sondern umfasst oft eine Vielzahl unterschiedlicher Gebietskörperschaften. Ein klassisches Beispiel ist der Bereich der Ver- und Entsorgung sowie des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Neben dem Erfordernis, die Leistung im regionalen Kontext zu erbringen, sind technische und ökonomische Gründe sowie die Erkenntnis ausschlaggebend, dass kleinere Gebietseinheiten die Leistungen nur in Zusammenarbeit mit anderen Einheiten effizient erbringen können. Die Zusammenarbeit erfolgt meist in festen und institutionalisierten Formen wie Zweckverbänden.

Der demografische Wandel mit seinen regional unterschiedlichen Herausforderungen und die Unterschiede in der Finanzausstattung der Kommunen erschweren es den Städten und Gemeinden darüber hinaus, einzelne Leistungen weiterhin isoliert zu erbringen. Gerade die ländlichen Räume, die von wirtschaftlicher Strukturschwäche geprägt und nicht bevorzugte Zielgebiete von Zuwanderung sind, weisen einen starken Bevölkerungsrückgang und eine Überalterung auf. Dadurch wird es immer schwieriger, die Tragfähigkeit einzelner Einrichtungen und zentraler Orte aufrechtzuerhalten. Diese Prozesse werden sich künftig fortsetzen und auch immer mehr ländliche Räume in Westdeutschland erfassen. Außerdem stellt der weitere Rückgang der Schülerzahlen die Wirtschaftlichkeit des insbesondere auf den Schülerverkehr gestützten ÖPNV künftig noch stärker als bisher in Frage. Dabei liegt anders als in urbanen Räumen der Anteil des PKW bei den für Daseinsvorsorge relevanten Aktivitäten oft bei 75% und höher. Gleichzeitig steigt der Bedarf an flexiblen und alternativen Bedienformen, damit die Nutzer entsprechend ihrer individuellen Bedürfnisse die Einrichtungen der Daseinsvorsorge mit einem akzeptablen Aufwand erreichen können. Angesichts dieser Herausforderungen haben einzelne Länder im Rahmen der Landesplanung Räume mit besonderem Handlungsbedarf ausgewiesen.

Infolge der steigenden Erwerbstätigkeit von Frauen und zunehmender beruflicher Mobilität, die häufig weitere Aktivitäten nach sich ziehen, werden zunehmend mehr Leistungen der Daseinsvorsorge wohnortübergreifend nachgefragt (z.B. Kinderbetreuung, Nahversorgung). Im Jahr 2017 übten fast 60% aller Beschäftigten ihre berufliche Tätigkeit nicht am Wohnort aus, sondern pendelten zum Arbeitsort, wobei die durchschnittliche

Pendeldistanz rd. 17 km betrug. In den ländlichen Regionen pendeln rd. 68% der Beschäftigten und in den ländlichen Gemeinden haben sogar fast 86% der Beschäftigten ihren Arbeitsplatz außerhalb der Wohnsitzgemeinde.

Inhaltliches Spektrum und Organisationsformen

Flächendeckende Daten zum Verbreitungsstand und zu den Möglichkeiten von Kooperationen liegen nicht vor. Gleichwohl bieten die langjährige Modellvorhabenforschung des BBSR und die Aktivitäten anderer Einrichtungen einen aussagekräftigen Überblick.¹ Wesentliches Merkmal regionaler Kooperation ist die Zusammenarbeit unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure. Je nach thematischer Ausrichtung reicht das Spektrum der Akteure von den kommunalen Gebietskörperschaften, Regionalplanungsträgern und den verschiedenen Fachplanungen, Organisationen der Wirtschaft (Kammern und Verbände) und einzelnen Unternehmen bis hin zu Vereinen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Bürgerschaft. Interkommunale Zusammenarbeit stellt insofern einen Sonderfall regionaler Kooperation dar und meint, dass zwei oder mehrere Kommunen bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben zusammenarbeiten.

Das inhaltliche Spektrum von Kooperation ist breit gefächert und wurde in der Vergangenheit immer größer. Es hängt wesentlich von der Bereitschaft der regionalen Akteure zur Zusammenarbeit ab. Inzwischen reicht das Einsatzfeld vom Brand-

1 Bspw. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2004; BBSR/BMVI 2006; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2006; Frick et al. 2008; Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2012

schutz, Rettungswesen und Bauhöfen, über die Einführung von e-Government und der Zusammenarbeit bei der Verwaltungsarbeit bis hin zu konflikträchtigen Themen wie Einzelhandel, Wirtschaftsförderung oder der Ausweisung von Wohngebieten.

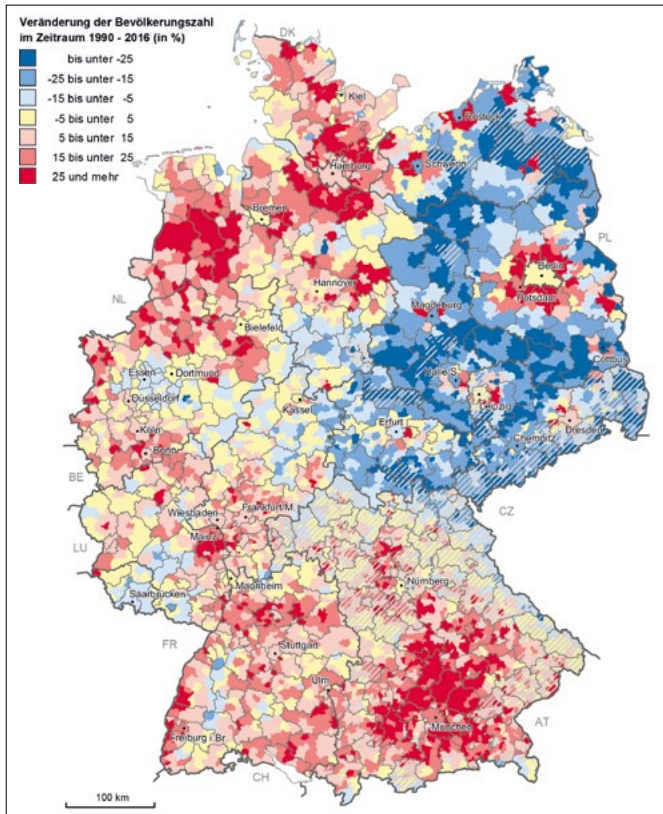


Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung 1990–2016 und Räume mit besonderem Handlungsbedarf

Entsprechend der Komplexität der Leistungserbringung kommen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge unterschiedliche Organisationsformen zum Einsatz. Grundsätzlich kann zwischen losen, informellen Gremien, öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Formen unterschieden werden. Lose, informelle Gremien und privatrechtliche Formen sind für die Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung und Organisationsfreiheit unter Beachtung der Gesetze zulässig. Zu Letzteren zählen zum Beispiel kommunale Arbeitsgemeinschaften, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Zweckverbände oder Anstalten des öffentlichen Rechts. Bei öffentlich-rechtlich organisierten Formen bestehen gesetzliche Beschränkungen auf die vom Landesgesetzgeber vorgegebenen Möglichkeiten (vgl. Dahlbeck et al. 2017, S. 10). Kooperationen in hoheitlichen Aufgaben der sozialen und technischen Daseinsvorsorge bedienen sich zum Großteil öffentlich-rechtlicher Organisationsformen, insbesondere den Zweckverbänden (vgl. Furkert 2008, S. 82).

Privatrechtliche Formen kommen für Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung (bspw. Wirtschaftsförderung und Regionalmarketing) in Betracht. Hierunter zählen zum Beispiel Organisationsformen wie die Gesellschaft mit beschränkter

Haftung (GmbH), die Aktiengesellschaft (AG), die Gründung eines rechtsfähigen Vereins, einer Genossenschaft sowie einer Stiftung bürgerlichen Rechts. Eine zentrale Erkenntnis der Modellvorhabenforschung des BBSR lautet, dass es für regionale Kooperation nicht die optimale Form gibt, sondern je nach der inhaltlichen Aufgabe und den Rahmenbedingungen vor Ort eine Lösung zu suchen ist. Dabei können informelle Formen zunächst das für eine erfolgreiche Kooperation notwendige Vertrauen zwischen den Akteuren schaffen und die Herausbildung institutionalisierter Formen begünstigen.

Was macht den Mehrwert von Kooperation aus?

Kooperation hat das Ziel, die Handlungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften zu stärken, Synergien bei der Leistungserbringung zu nutzen und so ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot der Daseinsvorsorge zu sichern. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Kooperation kein Selbstzweck ist, sondern an konkreten Aufgaben mit nachvollziehbaren Zielen und erkennbaren Vorteilen für alle (Win-win-Situation) ansetzen muss. Dieser Vorteil muss nicht immer in ökonomischen Größen darstellbar sein.

Bei Handlungsfeldern die auf Netzinfrastrukturen basieren – wie etwa der Sicherung des ÖPNV – sind die ökonomischen Vorteile regionaler Kooperationen unstrittig und diese nahezu flächendeckend etabliert. Bei anderen kommunalen Aufgaben ist der Mehrwert einer Kooperation nicht immer umfassend quantifizierbar und muss nicht per Saldo zu Kosteneinsparungen führen. Zwei aktuelle Studien (Haug/Blaeschke 2014 sowie Rosenfeld u.a. 2016) legen den Schluss nahe, dass interkommunale Kooperation nur bedingt zu Kosteneinsparungen führt. Vereinzelt werden sogar Kostensteigerungen nachgewiesen. Entsprechend sollte eher die Frage nach dem „Wie“ und nicht nach dem „Ob“ von Kooperation gestellt werden, um tatsächliche Kosten zu reduzieren.

Doch Kostenersparnisse sind nicht der alleinige Maßstab für den Mehrwert einer Kooperation, denn oftmals verbessert sie auch die Qualität und Effektivität der kommunalen Leistung. Daher sollten die Akteure die Kooperationsprojekte mit Bedacht anstoßen und klare Zielvorstellungen darüber haben, was sie mit der Zusammenarbeit erreichen wollen. Bei einzelnen kommunalen Aktivitäten besteht der Mehrwert in erster Linie in einer besseren Leistungserbringung für den Nutzer. Diese Qualitätsverbesserung – vor allem aus Sicht der Bürger – ist nur schwer messbar und kaum zwischen Kommunen vergleichbar. Ein Beispiel hierfür ist die regionale Versorgung mit Kitaplätzen. Infolge der zunehmenden Regionalisierung von Wohnen und Arbeiten steigt die Notwendigkeit, mehr auswärtige Kinder am Arbeitsort der Eltern zu betreuen.



Was sind die Erfolgsfaktoren für Kooperation?

Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass die Erwartungen an Kooperation nicht überfrachtet werden dürfen. Für die Beteiligten bedeutet Kooperation zunächst einen Lern- und Kommunikationsprozess. Dieser beruht meist auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung und ihr Erfolg hängt von bestimmten Faktoren ab. Diese bilden wichtige Elemente des endogenen regionalen Entwicklungspotenzials und sind in den ländlichen Räumen unterschiedlich stark ausgeprägt. Die Bereitschaft zur Kooperation setzt zunächst ein gewisses **Problembewusstsein** und die nötige **Offenheit für das Vorhaben** voraus. Dies kann in wachsenden ebenso wie in schrumpfenden Räumen die Einbeziehung externen Sachverständigen erfordern, um die regionsinterne Perspektive für eine objektive Einschätzung zu öffnen.

Bei der Anbahnung einer Kooperation ist oft ein **Vertrauensvorschuss** erforderlich. Denn mit Kooperation kann ein „gewisser Machtverlust“ einhergehen, der jedoch nicht als Verlust, sondern als Chance für die gemeinsame Lösung von Aufgaben zu werten ist. Unerlässlich ist daher ein Umgang miteinander auf Augenhöhe. Die politischen Entscheidungsträger müssen die Kooperation gegenüber der Bürgerschaft und der Verwaltung offensiv vertreten. Die Verwaltung muss den durch die Verwaltungschefs unterstützten Kooperationsprozess ebenfalls aktiv mittragen. Regional akzeptierte Promotoren, die sich durch fachliche Kompetenz und Präsenz vor Ort auszeichnen, sind erforderlich. Es stärkt ihre Legitimation und Integrationskraft, wenn sie sich im Kooperationsprozess selbst finden. Sie müssen diese Aufgabe nicht auf Dauer ausüben, sondern je nach inhaltlicher Ausrichtung der einzelnen Projekte können verschiedene Personen diese Rolle wahrnehmen. Der räumliche Zuschnitt der Kooperation soll auf **regionalen Identitäten und Zugehörigkeitsgefühlen** basieren. Räumlich-funktionale Verflechtungen, wie sie sich zum Beispiel in den Pendlerbeziehungen dokumentieren, sind zu beachten.

Die **Einrichtung fester Strukturen** hat sich bewährt. Runde Tische und regelmäßig tagende Arbeitskreise bis hin zu eingetragenen Vereinen oder privatwirtschaftlichen Organisationsformen geben der neuen Form der Zusammenarbeit einen sichtbaren Ausdruck. Dadurch erhält die Kooperation eine „eigene Adresse“ und wird von der Öffentlichkeit besser wahrgenommen. **Ständige Erfolgserlebnisse**, mögen sie im Vergleich zu anderen Projekten noch so unbedeutend erscheinen, sind ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für das Fortbestehen von Kooperationen. Gibt es erst einmal die Erfahrung, dass der Nutzen der Nachbarkommune mit eigenen Vorteilen verbunden ist, werden Kooperationen oft auf andere Handlungsfelder ausgedehnt. Je nach den lokalen Gegebenheiten kann es daher sinnvoll sein, den Kooperationsprozess mit leicht lösbaren Aufgaben zu beginnen und konfliktgeladene Themen in einer späteren Phase der Zusammenarbeit

anzugehen. Ebenso wie die Vorteile müssen auch die **Kosten einer Kooperation** transparent sein. Beides sind besonders häufig Auslöser für Konflikte zwischen den Kooperationspartnern (Furkert 2008, S. 93). Fallen Kosten und Nutzen räumlich auseinander, erfordert die Bereitschaft zur Kooperation die Fähigkeit, einen Ausgleich innerhalb des Kooperationsraums zwischen den einzelnen Akteuren herzustellen. Dieser Ausgleich ist möglichst einfach und für alle Beteiligten nachvollziehbar zu gestalten.

Welchen Beitrag leistet die Raumordnung?

Die Raumordnung hat den Gedanken der Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge ebenfalls aufgegriffen. So wird in den Leitbildern zur Raumentwicklung von 2016 im Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ der Ausbau von Kooperationen auf der gemeindlichen Ebene gefordert. Hierzu soll die Raumordnung Erfordernisse für interkommunale und regionale Kooperationsstrukturen aufzeigen, den Umbau von Versorgungsstrukturen begleiten und durch entsprechende Festlegungen in den Raumordnungsplänen unterstützen. Außerdem werden Handlungsansätze formuliert, um eine ausreichende regionale Versorgung zu sichern. Zu diesen Ansätzen gehören auch die beispielhafte Umsetzung und Übertragung innovativer Lösungsansätze aus den Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) und dass die Unterstützung einer stärkeren Aufgabenteilung in Form von Planfestlegungen thematisiert wird (Ministerkonferenz für Raumordnung 2016).

Die Modellvorhaben der Raumordnung basieren auf regionalen Kooperationsprozessen unter Einbeziehung aller relevanten Akteure einschließlich der Bürgerschaft. So haben im Rahmen des 2011 gestarteten Aktionsprogramms „Regionale Daseinsvorsorge“ 21 Modellregionen eine integrierte Regionalstrategie Daseinsvorsorge entwickelt. Die Projekte waren in der Regel prozessual und lernend angelegt. Mittels Umsetzungsprojekten wurde ein nahtloser Übergang in die Praxis und eine Übertragung der Ergebnisse auf andere Regionen angestrebt. In einigen Modellregionen fanden die Konzepte mit strategischen Empfehlungen Eingang in die formelle Regionalplanaufstellung. Die Erfahrungen aus dem Aktionsprogramm sind 2015 in die Überarbeitung des Leitfadens „Regionalstrategie“ eingeflossen, der dem bundesweiten Wissenstransfer dient (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016).

Infolge des Bevölkerungsrückgangs und einer Ausdifferenzierung der räumlichen Aktivitätsmuster kann die Versorgung der Bevölkerung vielerorts nicht mehr durch einen einzelnen Zentralen Ort gewährleistet werden. Oft ist eine Arbeitsteilung auf der gleichen zentralörtlichen Ebene notwendig. Die Mehrheit der Länder hat auf diese Herausforderungen reagiert und durch landesplanerische Vorgaben in ihren Raumordnungsprogrammen/-plänen Funktionsteilungen zwischen mindestens zwei Gemeinden innerhalb eines Versorgungsbereiches vorgeschrieben. Die



Bezeichnung der funktionsteiligen Zentralen Orte variiert in den Ländern stark (z.B. Zentralörtlicher Städteverbund, Doppel- oder Mehrfachort). Gemeinsam haben diese Kooperierenden Zentralen Orte aber, dass sie nicht in Konkurrenz zueinander stehen, sondern sich mit ihren Funktionen ergänzen und gemeinsam die Ausstattung eines Zentralen Ortes der entsprechenden Stufe vorhalten sollen. Notwendig ist aber auch eine ständige Evaluierung und Anpassung der Kooperationen an veränderte Bedarfe im Zeitablauf.

Diese raumordnerischen Ansätze für Kooperation gilt es, durch die Anpassung zentraler Förderregelungen in den verschiedenen Programmen von Bund und Ländern zu flankieren. So sollten regionale Entwicklungskonzepte stärker als bisher ressortübergreifend angelegt sein. Denn in der Praxis überschneiden sich oft die Gebietskulissen der verschiedenen Programme und aus Gründen der Effizienz ist es zweckdienlich, für einen bestimmten Raum nur ein abgestimmtes Konzept statt einer Vielzahl unterschiedlicher Konzepte zu fordern (ein Raum – ein Konzept). Außerdem sollten verbindliche interkommunale Absprachen und Konzepte nicht nur finanziell gefördert werden, sondern als Fördervoraussetzung gelten. Eine mögliche Alternative wären Förderboni für Projekte, die auf Kooperation beruhen. Gerade im Kontext der Daseinsvorsorge sind weitere Aktivitäten relevant. Hierzu zählt zum einen, dass die Umsatzsteuerfreiheit interkommunaler Leistungen gesichert bleibt. Zum anderen sind die Länder gefordert, landesrechtliche Regelungen zur Finanzierung und zum Kostenausgleich für interkommunale Leistungserbringung sowie Vorhaltegebote für die Gemeinden entsprechend anzupassen.

Schlussfolgerungen

Kooperationen haben in der Vergangenheit in städtischen und ländlichen Räumen an Dynamik und inhaltlicher Breite gewonnen. Begründet liegt dies vor allem in den Herausforderungen des demografischen Wandels und dem Bemühen der Akteure vor Ort, die Qualität der öffentlichen Daseinsvorsorge weiterhin zu sichern. Zwar spielen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen oftmals eine große Rolle, Kooperation muss aber je nach Handlungsfeld nicht per se mit einer Kosteneinsparung einhergehen. Auch können Vorteile und Kosten räumlich auseinanderfallen und entsprechende Ausgleichs erfordern.

Trotz aller positiven Erfahrungen dürfen die Erwartungen an Kooperationen nicht überfrachtet werden. Sie bedeuten für die Beteiligten zunächst einen Lern- und Kommunikationsprozess, der auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung und der Bereitschaft der Akteure zur Zusammenarbeit beruht. Kooperation ist zudem kein Selbstzweck, sondern beruht auf einer konkreten Aufgabe mit nachvollziehbaren Zielen und erkennbaren Vorteilen. Keine Kooperation wird von Dauer sein, wenn sie nicht für alle Beteiligten von Vorteil ist. Umgekehrt kann es auch Gründe dafür geben, wenn eine Kooperation nicht zustande kommt oder scheitert.

Das Zustandekommen und der Erfolg von Kooperationen hängen von bestimmten Faktoren ab. Zentrale Erfolgsfaktoren liegen in der Hand der Akteure vor Ort und bilden ein wesentliches Element des regionalen Entwicklungspotenzials. Diese endogenen Erfolgsfaktoren sind durch die Raumordnungs- und Strukturpolitik nur in Ansätzen gestaltbar. Bund und Länder sind vor allem im Hinblick auf die materiellen Rahmenbedingungen von Kooperationsprozessen gefordert und sollten den Akteuren vor Ort entsprechende förderpolitische Anreize geben. Diese Anreize sind auch deshalb wichtig, um die verschiedenen raumordnerischen Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu flankieren und somit ihre Wirksamkeit zu erhöhen.

Dr. Matthias Furkert,
Referent im Referat Raumentwicklung, Bundesinstitut für
Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für
Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn

Dipl.-Volksw. Michael Zarth,
Leiter des Referates Raumentwicklung, Bundesinstitut für
Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für
Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn

Quellen:

- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004): Interkommunale Zusammenarbeit, Dokumentation Nr. 39, Berlin.
- BBSR/BMVI (2006): Wettbewerb „kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen“, Modellvorhaben der Raumordnung, Bonn.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2006): Interkommunale Kooperation, Wiesbaden.
- Frick, H.J. u.a. (2008): Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik/Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen, Bonn.
- Dahlbeck, E. u.a. (2017): Interkommunale Kooperation – Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, Gelsenkirchen/Berlin.
- Furkert, M. (2008): Interkommunale Kooperationen als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, Trier.
- Haug, P./Blaeschke, F. (2014): Kommunale Kooperation und Effizienz: Das Beispiel der hessischen Abwasserentsorgung, in: *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 20 (4).
- Rosenfeld, M. u.a. (2016): Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel, in: *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 22 (1), S. 9-12.
- Furkert, M. (2008): Interkommunale Kooperationen als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, Trier.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Leitfaden für die Praxis, Berlin.